



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava
Av. Manoel Ribas nº 500, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº 16/2024

(Procedimento Administrativo nº MPPR-0059.24.002117-6)

CONSIDERANDO que o art. 127 da Constituição Federal dispõe que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”;

CONSIDERANDO o estabelecido no art. 129, inciso II, da Constituição Federal, bem como no art. 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao Ministério Público a função institucional de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”;

CONSIDERANDO que o art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/1993, faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 85/1999, em seus artigos 67, § 1º, inciso III, e 68, inciso XIII, item 10, dispõe que ao Promotor de Justiça incumbe, respectivamente, “atender a qualquer do povo, ouvindo suas reclamações, informando, orientando e tomando as medidas de cunho administrativo ou judicial”;

CONSIDERANDO a necessidade de submissão dos atos administrativos ao controle do Tribunal de Contas e outros órgãos legitimados, incluindo-se o Ministério Público;

CONSIDERANDO que no âmbito da Notícia de Fato nº MPPR-0059.24.000886-8 se detectou que o Município de Cândói não liquida corretamente suas despesas, inclusive porque considerou como liquidada a aquisição de um veículo

Página 1 de 7



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

ambulância - com centenas de especificações elencadas no seu contrato de aquisição, as quais deveriam detalhadamente terem sido conferidas, conforme previsão contratual, cujas especificidades e exigência foram ratificadas nas notas de empenhos geradas para o processamento dessa despesa - por meio da oposição de um carimbo no verso da nota fiscal expedida pela fornecedora do bem, assinado por servidores cuja aptidão técnica para fiscalização e aprovação do recebimento desse veículo não foi comprovada;

CONSIDERANDO que a nota fiscal de aquisição desse bem também foi assinada pelo Secretário Municipal de Saúde, cuja *expertise* para tal fiscalização também não ficou demonstrada, tampouco a sua efetiva conferência do bem. Ademais, da mesma forma é cediço que não é encargo de ocupantes de cargos do alto escalão municipal realizar a conferência de bens e serviços contratados pela Administração Municipal;

CONSIDERANDO que por meio de manifestação apresentada pelo Município de Candói, em duas oportunidades, entende-se como praxe administrativa que a liquidação de despesas, visando atendimento aos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964, se configura como perfectibilizada pela mera aposição de um carimbo no verso de documentos fiscais de bens e serviços adquiridos em processo de pagamento;

CONSIDERANDO que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que, principalmente em atendimento ao Princípio da Legalidade, no âmbito da Administração Pública o processo de pagamento de despesas é regulado pela Lei nº 8.429/1992, a qual dispõe sobre a necessidade de se liquidar toda e qualquer despesa realizada antes do seu pagamento, cujo processo busca exatamente conferir se o que está sendo pago coincide com o que foi contratado, conforme disposição dos artigos 62 e 63 dessa lei, que elencam:



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

Art. 62. **O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação;**

Art. 63. **A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.**

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º **A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:**

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - **os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.**

CONSIDERANDO que essa legislação que dispõe sobre as Normas Gerais de Direito Financeiro Público Brasileiro exige, tratando-se de ato vinculado, portanto, não discricionário, que todo pagamento só seja realizado após **regular** liquidação que terá por base **comprovantes** da entrega do produto ou serviço, visando, nesse ponto, o atendimento aos Princípios Constitucionais da Eficiência e Moralidade aos quais a Administração Pública está submissa;

CONSIDERANDO que a etimologia da palavra comprovar significa mostrar com clareza, tornar evidente, afirmar de modo absoluto, dar provas da existência;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

CONSIDERANDO que ratifica esse entendimento o posicionamento doutrinário de Heraldo da Costa Reis¹, que menciona o seguinte sobre a fase da liquidação de despesas:

Liquidação é, pois, a verificação do cumprimento do implemento de condição (...).

Trata-se de verificar o direito do credor ao pagamento, isto é, verificar se o implemento de condição foi cumprido. Isto se faz com base em títulos e documentos. **Muito bem, mas há um ponto central a considerar: é a verificação objetiva do cumprimento contratual. O documento é apenas o aspecto forma da processualística.**

A fase da liquidação **deve comportar a verificação *in loco* do cumprimento da obrigação** por parte do contratante. (...)

Trata-se de uma espécie de auditoria de obras e serviços, a fim de evitar obras e serviços fantasmas. (...) O documento de liquidação, portanto, deve refletir uma realidade objetiva. (...)

Tudo quanto dissemos ao comentar o *caput* do artigo vale para seu § 2º. **Os comprovantes da entrega do bem ou da prestação do serviço não devem, pois, limitar-se a dizer que foi fornecido o material, foi prestado o serviço**, mas referir-se à realidade de um e de outro, segundo as especificações constantes do contrato, ajuste ou acordo, ou da própria lei que determinou a despesa.

Para maior segurança da autoridade que determinará o pagamento, **os documentos** citados devem conter a assinatura do funcionário responsável pela liquidação da despesa.

CONSIDERANDO que a doutrina fala em verificação *in loco* do bem adquirido, ou seja, o produto precisa ser recepcionado e verificado, numa espécie de auditoria a qual deve gerar um documento que comprove essa fiscalização. E uma auditoria jamais poderá ser perfectibilizada, externada, tampouco resumida a um carimbo – geralmente apostado no verso de documentos fiscais - firmado por agentes públicos que não possuem aptidão técnica para seu o recebimento, o qual também não é acompanhado de qualquer elemento probatório;

CONSIDERANDO que nota fiscal também não se trata do documento que comprova a entrega do bem ou serviço conforme o contratado. O fim precípua da nota fiscal é, inclusive, tributário e somente dá indícios de comprovação do adquirente do bem. Nada mais;

¹REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. 35ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 2015, pag.168 a 171



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

CONSIDERANDO que se a Administração Pública é capaz de delinear corretamente de forma especificada o bem ou serviço que pretende adquirir, deve ser, na mesma medida, apto também a recepcionar e conferir o produto ou serviço adquirido;

CONSIDERANDO que a ausência de liquidação efetiva das despesas realizadas pela Administração Pública, visando a comprovação objetiva e clara do recebimento de produtos e serviços, pode culminar no pagamento de despesas que não atenderam ao contratado e, por conseguinte, ser causa de dano ao erário e prática de ato de improbidade administrativa prevista no art. 10, *caput* e incisos I, IX e XII da Lei nº 8.429/1992, que prevê:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei;

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

CONSIDERANDO que poderão ser responsáveis pela prática de ato de improbidade administrativa causador de dano ao erário, pela ausência de comprovação efetiva de liquidação das despesas, todos os agentes públicos que derem causa ao pagamento de despesas não comprovadamente liquidadas, tais como qualquer servidor que atestar o recebimento de produto ou serviço, permitindo o seu pagamento, sem que possa dar comprovação da efetiva fiscalização realizada em face do produto ou serviço pago, ratificando-se que a mera aposição de carimbo em documento fiscal não se configura na comprovação exigida no art. 63, § 2º, inciso III da Lei nº 4.320/1964; bem



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

como qualquer servidor público que permita ou autorize o pagamento de despesa não liquidada, inclusive àqueles responsáveis por estabelecer uma rotina administrativa eficiente de liquidação das despesas, mas que, por omissão, deixaram de a estabelecer;

CONSIDERANDO que a Súmula nº 473 do STF estabelece que a Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial;

CONSIDERANDO que a Recomendação Administrativa é o instrumento constitucional de que dispõe o Ministério Público para ver respeitado o ordenamento jurídico sem que haja a necessidade da judicialização de eventuais conflitos, de modo a alertar seus destinatários acerca da legislação vigente e, por consequência, delimitar o elemento subjetivo da necessidade de seu estrito cumprimento, cujo não atendimento legitimará a pronta adoção das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis;

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por sua Promotora de Justiça adiante assinada, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), na forma do art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 85/1999 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná) c/c o art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); **RECOMENDA ao Chefe do Poder Executivo do Município de Cândói** e/ou quem lhe venha suceder no cargo, que, em observância às disposições acima mencionadas:

I. Tome imediatamente medidas administrativas visando instaurar rotina administrativa eficiente de liquidação das despesas realizadas pela Administração Municipal, consoante os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964. Adverte-se que a liquidação (fase obrigatória dos processos de pagamento da Administração Pública) não deve se restringir a mera aposição de carimbos, os quais não comprovam a fiscalização efetiva de bens e produtos adquiridos pelo Município;

Página 6 de 7



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

7ª Promotoria de Justiça de Guarapuava

Av. Manoel Ribas nº 500, Santana, Guarapuava. CEP 85.070-180. Telefone (42) 3622-4706

- II. Regule a rotina administrativa a ser estabelecida no item anterior por meio de legislação municipal, a ser aprovada no âmbito do Poder Legislativo Municipal ou, ainda, por meio de Decreto ou Portaria Municipal;
- III. Encaminhe, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar o acatamento da presente recomendação, cópia da lei municipal ou do ato administrativo que estabeleça a rotina administrativa de liquidação de despesas no âmbito de toda a Administração Direta do Município de Candói;
- IV. Anexe-se o processo integral de liquidação de toda e qualquer despesa no Portal de Transparência do Município de Candói;
- V. Sejam cientificados todos os Secretários Municipais, bem como a Contadoria Geral e seu órgão(s) responsável(is) pelo processamento das despesas no âmbito municipal do teor desta Recomendação Administrativa;
- VI. Dê-se ampla publicidade, no âmbito do Poder Executivo de Candói, à presente Recomendação Administrativa.

O não cumprimento das disposições acima referidas importará na tomada das medidas judiciais cabíveis, inclusive no sentido da apuração da responsabilidade civil, administrativa e, mesmo, criminal dos agentes públicos responsáveis pelo desrespeito às disposições supramencionadas.

Assinale-se o prazo impreterível de **10 (dez) dias úteis**, para que a autoridade, ora mencionada, comunique ao Ministério Público por escrito quanto ao acatamento ou não da presente Recomendação Administrativa.

Acatado o recomendado encaminhe documentos comprobatórios sobre o seu cumprimento, no prazo anteriormente determinado.

Guarapuava, datado e assinado digitalmente.

Lorena Almeida Barcelos de Albuquerque
Promotora de Justiça



Documento assinado digitalmente por **LORENA ALMEIDA BARCELOS DE ALBUQUERQUE, PROMOTOR DE JUSTICA ENTRANCIA FINAL** em 04/11/2024 às 17:18:00, conforme horário oficial de Brasília, com emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://apps.mppr.mp.br/ords/f?p=121:6> informando o código verificador **3137856** e o código CRC **2436850165**